



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 739, de 7 de julho de 2016

Nota Técnica de Adequação Orçamentária nº 38/2016

Assunto: Subsídios acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira da Medida Provisória Nº 739, de 7 de julho de 2016.

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62, da Constituição Federal, a Excelentíssima Senhora Presidente da República submete ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem Presidencial Nº 382, 7 de julho de 2016, a Medida Provisória Nº 739, de 7 de julho de 2016, publicada em 8 de julho de 2016, que *“Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e institui o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade”*. A Mensagem Presidencial Nº 391, de 12 de julho de 2016, informa que esta Medida Provisória foi republicada, com correções, em 12 de julho de 2016.

A presente Nota Técnica atende a determinação do art. 19 da Resolução Nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, o qual estabelece: *“o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da casa a que pertencer o relator de medida provisória encaminhará aos relatores e à comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de medida provisória”*.

II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES DA MEDIDA PROVISÓRIA

A Medida Provisória Nº 739/16, segundo os termos da Exposição de Motivos Interministerial Nº 142 - EMI, de 7 de julho de 2016, dos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda e do Desenvolvimento social e Agrário, foi adotada com o objetivo de *“fortalecer a governança dos benefícios da previdência social e reduzir a judicialização, principalmente, sobre a concessão do auxílio doença previdenciário e da aposentadoria por invalidez, e, com isso, assegurar, de forma efetiva, os direitos dos trabalhadores brasileiros”*.

Para alcançar tais propósitos, a presente Medida Provisória, essencialmente, institui o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia

Médica em Benefícios por Incapacidade - BESP-PMBI e promove alterações na Lei N° 8.213, de 24 de julho de 1991, relativas ao período de carência e à avaliação de incapacidade para o trabalho, apesar destas últimas alterações não terem sido sequer mencionadas pela referida EMI.

Relativamente aos dispositivos que implicam diretamente em matéria orçamentária ou financeira pública, a Medida Provisória estabelece:

1) o BESP-PMBI, correspondente ao valor de R\$ 60,00 por cada perícia realizada nas Agências da Previdência Social, é devido ao médico perito do INSS apenas pelas perícias relacionadas a benefícios por incapacidade mantidos sem perícia pelo INSS nos últimos 2 (dois) anos anteriores à data de publicação da Medida Provisória (7 de julho de 2016) e desde que a perícia realizada represente acréscimo real à capacidade ordinária de realização de perícias médicas pelo médico perito que a realizar e pela Agência da Previdência Social onde for realizada, segundo critérios a serem estabelecidos por ato conjunto dos Ministros do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda e do Desenvolvimento social e Agrário, que disporá ainda sobre outros critérios e parâmetros adicionais que disciplinarão a concessão do bônus;

2) o BESP-PMBI poderá ser pago cumulativamente com a Gratificação de Desempenho de Atividade de Perícia Médica Previdenciária - GDAPMP, desde que as perícias que ensejarem o seu pagamento sejam computadas na avaliação de desempenho referente à GDAPMP, mas o pagamento de adicional pela prestação de serviço extraordinário ou adicional noturno não será devido no caso de pagamento do BESP-PMBI referente à mesma hora de trabalho, nem será o BESP-PMBI incorporado aos vencimentos, à remuneração ou aos proventos das aposentadorias e das pensões, assim como não servirá de base de cálculo para benefícios ou vantagens, nem integrará a base de contribuição previdenciária do servidor;

3) O BESP-PMBI gerará efeitos financeiros de 1º de setembro de 2016 a 31 de agosto de 2018, ou enquanto durar o estoque de benefícios por incapacidade mantidos sem perícia pelo INSS nos últimos 2 (dois) anos anteriores à data de publicação da Medida Provisória (7 de julho de 2016). A referida EMI estima adesão de 50% (cinquenta por cento) dos atuais 2.100 (dois mil e cem) médicos peritos do INSS com agenda de perícias ativa que, com um máximo 4 perícias adicionais por dia de trabalho e 21 dias úteis no mês, implica em despesa com o bônus proposto de cerca de R\$5,2 milhões por mês, de modo que o impacto estimado será de R\$ 26,5 milhões em 2016, R\$ 63,5 milhões em 2017 e R\$ 37 milhões em 2018.

Por criarem fundamentos legais para a adoção de medidas de gestão tendentes à redução de gastos com benefícios por incapacidade, embora não impliquem diretamente em matéria orçamentária ou financeira pública, convém anotar que as seguintes alterações na Lei N° 8.213, de 24 de julho de 1991, foram promovidas pela Medida Provisória:

1) Revogação do parágrafo único do Art. 24 e acréscimo de um parágrafo único ao Art. 27: o quesito qualidade de segurado já havia sido abolido como uma das exigências para aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial e aposentadoria por idade, conforme o disposto no art. 3º da Lei N° 10.666, de 8 de maio de 2003, razão pela qual se justifica a revogação da previsão genérica contida no

parágrafo único do Art. 24 e o acréscimo do parágrafo único ao Art. 27 com previsão específica para efeito de carência na concessão dos benefícios de auxílio-doença, de aposentadoria por invalidez e de salário-maternidade, passando a exigir-se do segurado que haja perdido esta qualidade, a partir da nova filiação à Previdência Social, doze contribuições mensais, para o auxílio-doença e para a aposentadoria por invalidez, e dez contribuições mensais, para o salário-maternidade;

2) Acréscimo de § 4º ao Art. 43 e de § 10 ao Art. 60: o segurado aposentado por invalidez ou em gozo de auxílio-doença passou a estar permanentemente sujeito à convocação, a qualquer momento, para avaliação das condições que ensejaram o benefício, concedido judicial ou administrativamente;

3) Acréscimo de § 8º e § 9º ao Art. 60: na ausência de fixação do prazo estimado para a duração do auxílio-doença, concedido ou reativado judicial ou administrativamente, o benefício passou a cessar após o prazo de cento e vinte dias, contado da data de concessão ou de reativação, exceto se o segurado requerer a sua prorrogação junto ao INSS, na forma do regulamento;

4) Nova redação do caput e acréscimo de parágrafo único ao Art. 62: o segurado em gozo de auxílio-doença, insusceptível de recuperação para sua atividade habitual, passou a ter de submeter-se a processo de reabilitação profissional, durante o qual o benefício será mantido até que o segurado seja considerado reabilitado para o desempenho de atividade que lhe garanta a subsistência ou, quando considerado não recuperável, for aposentado por invalidez.

Estes são os aspectos da presente Medida Provisória que interessam à análise da sua adequação e compatibilidade orçamentária e financeira.

III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O § 1º, do art. 5º da Resolução Nº 1, de 2002 – CN, que “Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências”, refere-se da seguinte forma ao exame de adequação orçamentária e financeira:

“Art. 5º.....

§ 1º. *O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.*”

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO de 2016 (LEI 13.242, de 30 de dezembro de 2015), a cujos preceitos estará submetida a eventual conversão em Lei, pelo Congresso Nacional, da presente Medida Provisória no exercício financeiro de 2016, condiciona, em seus arts. 113 e 114, a aprovação de proposições legislativas, sob a forma de projetos de lei, decretos legislativos ou medidas provisórias que

concedam ou ampliem incentivo ou benefício fiscal, à apresentação de estimativas dos seus efeitos fiscais e correspondentes compensações, *verbis*:

“Art. 113. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

§ 1º. Os órgãos dos Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União encaminharão, quando solicitados por Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, dispensada deliberação expressa do colegiado, no prazo máximo de sessenta dias, o impacto orçamentário e financeiro relativo à proposição legislativa, na forma de estimativa da diminuição de receita ou do aumento de despesa, ou oferecerão os subsídios técnicos para realizá-la.

§ 2º. Os órgãos mencionados no § 1º atribuirão a órgão de sua estrutura administrativa a responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo.

§ 3º. A estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto neste artigo deverá ser elaborada ou homologada por órgão competente da União e acompanhada da respectiva memória de cálculo.

§ 4º. A remissão à futura legislação, o parcelamento de despesa ou a postergação do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput.

§ 5º. As disposições deste Capítulo aplicam-se também às proposições decorrentes do disposto nos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição Federal.

§ 6º. Será considerada incompatível a proposição que:

I - aumente despesa em matéria de iniciativa privativa, nos termos dos arts. 49, 51, 52, 61, 63, 96 e 127 da Constituição Federal; e

II - altere gastos com pessoal, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição Federal, concedendo aumento que resulte em:

a) somatório das parcelas remuneratórias permanentes superior ao limite fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal; ou

b) despesa, por Poder ou órgão, acima dos limites estabelecidos nos arts. 20 e 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal; ou

III - crie ou autorize a criação de fundos contábeis ou institucionais com recursos da União e:

a) não contenham normas específicas sobre a gestão, o funcionamento e o controle do fundo; ou

b) fixem atribuições ao fundo que possam ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública federal.

IV - (VETADO).

§ 7º. As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput que se encontrem em tramitação no Congresso Nacional.

§ 8º. As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, entendida aquela que constitui ou venha a se constituir em obrigação constitucional ou legal da União, além de atender ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas aos órgãos a seguir para que se manifestem sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira:

I - no âmbito do Poder Executivo, aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda; e

II - no âmbito dos demais Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, aos órgãos competentes, inclusive os referidos no § 1º do art. 24.

§ 9º. Somente por meio de lei poderá ser concedido aumento de parcelas transitórias, que não se incorporem a vencimentos ou proventos, relativas a férias, abono de permanência, exercício de função eleitoral e outras de natureza eventual como retribuições, parcelas ou vantagens com previsão constitucional.

§ 10. Para fins da avaliação demandada pela alínea "b" do inciso II do § 6º e cálculo da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, será utilizada a receita corrente líquida constante do Relatório de Gestão Fiscal do momento da avaliação.

§ 11. (VETADO).

§ 12. (VETADO).

§ 13. O disposto no inciso IV do § 6º não se aplica às despesas a que se refere o inciso IV do art. 7º da Constituição Federal.

§ 14. Fica dispensada a compensação de que trata o caput para proposições cujo impacto seja irrelevante, assim considerado o limite de 0,001% (um milésimo por cento) da Receita Corrente Líquida verificada no exercício anterior ao do início de tramitação da proposta no Poder Legislativo.

§ 15. O conjunto das proposições aprovadas com base no § 14 deste artigo não poderá ultrapassar a 0,01% (um centésimo por cento) da Receita Corrente Líquida implícita na Lei Orçamentária do exercício em que ocorreu a aprovação.

§ 16. O disposto no § 14 deste artigo não se aplica às despesas com:

I - pessoal, de que trata o art. 99 desta Lei; e

II - benefícios ou serviços da seguridade social criados, majorados ou estendidos, nos termos do art. 195, § 5º, da Constituição.

Art. 114. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

§ 1º. A criação ou alteração de tributos de natureza vinculada será acompanhada de demonstração, devidamente justificada, de sua necessidade para

oferecimento dos serviços públicos ao contribuinte ou para exercício de poder de polícia sobre a atividade do sujeito passivo.

§ 2º. A concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, destinados à região do semiárido incluirão a região norte de Minas Gerais.

§ 3º. As proposições que tratem de renúncia de receita, ainda que sujeitas a limites globais, devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação, consignar objetivo, bem como atender às condições do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 4º. Os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

§ 5º. (VETADO)."

O art. 14 da Lei Complementar N° 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, por sua vez, determina:

"Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º. A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º. Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º. O disposto neste artigo não se aplica:

I – às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma de seu § 1º;

II – ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior aos dos respectivos custos de cobrança."

Como é evidente da análise dos seus dispositivos, acima elaborada, a Medida Provisória 739/2016 adota tanto medidas que aumentam diretamente a despesa de pessoal dos orçamentos de 2016, 2017 e 2018, quanto medidas que

indiretamente têm o potencial de reduzir a despesa de benefícios previdenciários destes mesmos exercícios e dos seguintes, com efeito fiscal líquido possivelmente muito positivo sobre o orçamento da União.

De fato, por um lado, o impacto fiscal da instituição do BESP-PMBI, a única medida fiscalmente negativa, foi estimado pelo Poder Executivo em R\$ 26,5 milhões em 2016, R\$ 63,5 milhões em 2017 e R\$ 37 milhões em 2018. A própria EMI lembra que *“há dotação orçamentária suficiente para o pagamento de R\$ 26,5 milhões referente ao BESP-PMBI para o ano de 2016”* e que *“há autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016, observado o que dispõe o inciso I do § 14 do art. 99 da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015, alterada pela Lei nº 13.291, de 25 de maio de 2016”*. Outrossim, como também destaca a mesma EMI, *“o BESP-PMBI não é uma despesa obrigatória de caráter continuado, conforme dispõe o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, haja vista que a obrigação legal de sua execução é inferior a dois exercícios”*.

Por outro lado, a MP 739/2016, ao estabelecer os fundamentos legais para adoção de importantes medidas de gestão, impacta positivamente os orçamentos dos mesmos exercícios de 2016, 2017 e 2018, além dos seguintes, possivelmente em patamares bem superiores ao mencionado impacto fiscal negativo da instituição temporária do BESP-PMBI. Dentre estas medidas, destacam-se aquelas com potencial para rever inúmeros benefícios por incapacidade possivelmente indevidos em razão do elevado estoque de benefícios por incapacidade sem avaliação pericial há mais de dois anos. Outrossim, as demais medidas adotadas pela MP, como a exigência de carência, na concessão dos benefícios de auxílio-doença, de aposentadoria por invalidez e de salário-maternidade, do segurado que haja perdido esta qualidade, a partir da nova filiação à Previdência Social; a cessação automática em cento e vinte dias, contado da data de concessão ou de reativação, do auxílio-doença quando ausente a fixação do prazo estimado para sua duração; a necessária reabilitação profissional, para o desempenho de outra atividade que garanta subsistência, do segurado em gozo de auxílio-doença, insusceptível de recuperação para sua atividade habitual, antes de sua eventual aposentadoria por invalidez, são todas igualmente positivas do ponto de vista de seu impacto fiscal.

São esses os subsídios.

Brasília, 15 de julho de 2016.

MAURO ANTONIO ÓRREGO DA COSTA E SILVA

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira